

การควบคุมการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปตามหลัก "ความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา"

Controlling about the Member of the House of Representatives' voting to comply with the principle of "Free Mandate"

ทวนชัย โชติช่วง*

บทคัดย่อ

สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีกระบวนการที่จะทำให้เป็นไปตามอำนาจดังกล่าวคือ การลงมติ ซึ่งจากข้อเท็จจริงการกดบัตรลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามหลัก "ความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา" ที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ จากการศึกษาพบว่า ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๒ วรรคท้าย มีการบัญญัติว่า "การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้" ซึ่งเป็นการบัญญัติมาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา หรือหลัก Free Man Date เท่ากับว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภาที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน สำหรับในส่วนการสอบสวน และการลงโทษ ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้มีการบัญญัติโทษไว้โดยตรง แต่ให้มีการนำข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาบังคับใช้โดยอนุโลม โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า "คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร" มาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง และทำการพิจารณาโทษแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งผู้เขียนมองว่าขั้นตอนการคัดสรรแต่งตั้งกรรมการจริยธรรมฯ ที่มาจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎรมีความไม่เหมาะสม ถ้ารัฐสภาตกอยู่ในสภาวการณ์ที่ฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจกุมเสียงส่วนใหญ่ในสภา และการลงโทษก็ไม่เหมาะสมกับหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภาที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการบัญญัติบทลงโทษในส่วนของข้อบังคับ

*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไว้โดยตรง และคณะกรรมการที่จะพิจารณาสอบสวนต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในข้อเท็จจริงดังกล่าว

คำสำคัญ : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา การลงมติ

Abstract

The House of Representatives is the organization which uses the legislative power by using such power through voting. According to the facts that there was a Member of House of Representatives inserted and voted by using a card of other Members. Therefore, it is necessary to study whether or not the controlling principle of the voting of the House of Representative is in accordance with the rule, "Free Mandate", which has been recognized and reflected in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. According to a study found that the last paragraph of Article 72 of the Rules of Procedure of the House of Representatives Conference B.E. 2551 states that "Voting shall not be acted for each other". This Article is in accordance with the principle of freedom of the Members of the Parliament or Free Mandate principle. Therefore, voting by using other member's voting card shall conflict with Free Mandate which has been recognized under the Constitution and such Member shall be investigated and punished in accordance with The Rules of Code of Ethics for the Members of House of Representatives and Committees B.E.2553. Provided that there will appoint a committee called "A House of Representative Ethics Committee" to consider and investigate the facts and decide what penalty such wrongdoer should be punished. In writer's view, the appointing procedures of Ethics Committee are not transparency, due to the situation familiar with "Holding of Majority Vote condition". Moreover, there are conflicting of penalty and Free Mandate principle with the Constitution Law. Therefore, must directly apply the penalty for the wrongdoer in accordance with Rules of Procedure of the House of Representative Conference B.E.2551, and Ethics Committee shall not be an interested person or have been part of the cases.

บทนำ

สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่หลัก ๒ ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล[๑] เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรสิ่งที่จะทำให้บรรลุตรงตามเจตนารมณ์ได้ คือ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรก็จำต้องมีการลงมติ เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี การลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ หรือในการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในวาระ ๓ ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เป็นต้น ซึ่งคำว่า “ลงมติ” หมายถึง การตัดสินใจชี้ขาดร่วมกันของสมาชิกสภาเพื่อหาข้อยุติในประเด็นปัญหา หรือเรื่องที่สภาได้ทำการพิจารณาและอภิปรายเสร็จสิ้นแล้ว ถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาและปรึกษาของสภาก่อนที่องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำไปปฏิบัติหรือดำเนินการในขั้นต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา การลงมติที่ว่านี้ กระทำโดยการออกเสียงลงคะแนนอย่างที่ภาษาอังกฤษ เรียกว่า โหวต (Vote) นั่นเอง”[๒] และการลงมติควรที่จะต้องมีกลไกในการควบคุมการลงมติให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงควรที่จะศึกษาถึงกลไกและวิธีการในการควบคุมการลงมติเพื่อพิจารณาว่าประเทศไทยในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดที่เป็นการควบคุมการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร และในฐานะที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยแล้ว จึงควรที่จะศึกษาว่ากฎเกณฑ์การควบคุมดังกล่าวสามารถที่จะบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหากศึกษาพบว่ามีหลักเกณฑ์ใดที่ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ก็ควรที่จะมีการแก้ไขในส่วนที่เป็นปัญหานั้นต่อไป

เนื้อเรื่อง

จากข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกดบัตรลงคะแนนเสียงแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นในช่วงกลางปีที่ผ่านมา มีประเด็นที่น่าวิเคราะห์ว่า การกดบัตรแทนกันหรือการลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดห้ามไว้หรือไม่ และมีการกำหนดบทลงโทษไว้เพียงใด ตลอดจนบทลงโทษดังกล่าวนั้น

---

[๑] วิชญ์ชัย ธรรมประดิษฐ์ “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง ๒. สภาผู้แทนราษฎร” พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพ :องค์กรการค้าของคุรุสภา,๒๕๔๕) หน้า ๒.

[๒] คณิน บุญสุวรรณ “ภาษาสภา” พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพ :เอมี่เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด,๒๕๔๔) หน้า ๓๙.

มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ ที่สำคัญการกดบัตรลงคะแนนเสียงแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่อะไร แต่กลับมีการปฏิบัติสืบกันมาในรัฐบาลหลายสมัย ซึ่งในบางครั้งหากมีการปล่อยปละละเลยหรือเพิกเฉยต่อการกระทำดังกล่าวแล้ว ก็อาจจะกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่ควรเป็นอย่างยิ่ง และหากพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว การกระทำดังกล่าวอาจขัดกับหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Free Mandate) ในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ต้องไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย[๓] ที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

การกดบัตรลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ และมีบทลงโทษอย่างไร

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีของการกดบัตรแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยกันอยู่หลายบทหลายมาตรา ดังจะอธิบายต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงในส่วนของข้อปฏิบัติในการประชุมรัฐสภา หรือการลงมติในที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้ให้อำนาจแต่ละสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) ในการตราข้อบังคับการประชุมเป็นของตนเอง เกี่ยวกับการเลือก การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุมการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติการปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้[๔] กล่าวคือในแต่ละสภาสามารถที่จะตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้โดยเป็นการตราข้อ

---

[๓] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์"

[๔] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๔ "สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุมการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติการปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการและกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

บังคับการประชุมในเรื่องดังกล่าวข้างต้น และแต่ละสภาก็ใช้ข้อบังคับการประชุมนั้นเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการประชุมสภาของตนซึ่งรวมไปถึงการลงมติด้วย

สภาผู้แทนราษฎรมีการตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และในส่วนของวุฒิสภามีการตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีกฎหมายที่ทั้งสองสภาใช้ร่วมกันในการประชุมรัฐสภา คือ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ออกตามความในมาตรา ๑๓๖(๘) และ มาตรา ๑๓๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน[๕]

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นไม่ได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติในเรื่องของการประชุมรัฐสภาไว้โดยตรง แต่ให้อำนาจแต่ละสภาสามารถออกข้อบังคับประชุมสภาของตนเพื่อให้ใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติในการประชุมของแต่ละสภา ซึ่งรวมถึงข้อปฏิบัติในการลงมติด้วย ดังนั้นในเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกดบัตรแทนกัน จึงต้องไปดูกฎหมายในส่วนของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

แต่ละสภามีอำนาจในการออกข้อบังคับการประชุมและอื่น ๆ เกี่ยวกับงานการของสภานั้น ๆ ที่กล่าวว่า สภานิติบัญญัติมีอำนาจเต็มที่ในการออกข้อบังคับของตน เพื่อเป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระของแต่ละสภาซึ่งไม่ขึ้นแก่กัน และแสดงถึงความเป็นอิสระของสภาต่อรัฐบาลด้วย[๖] โดยถ้าเป็นสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการเลือก การปฏิบัติหน้าที่ของประธาน/รองประธานสภา ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนการอภิปราย การตั้งกระทู้ถามและการลงมติ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงในข้อ ๗๒ วรรคท้าย บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้”[๗] กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญ

---

[๕] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๖ “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน (๘) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๓๗” มาตรา ๑๓๗ “ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน”

[๖] มนตรี รูปสุวรรณ “กฎหมายรัฐสภา” พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๙) หน้า ๑๕๙.

[๗] ดู ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๒ วรรคท้าย

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง บัญญัติว่า "สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด" จากบทบัญญัติดังกล่าว ในกรณีที่รัฐสภาจะต้องมีการลงมติของสภาแล้วสมาชิกรัฐสภานั้นจะมีคะแนนเสียงในการลงมติคนละหนึ่งเสียง และหากในการลงมติใดแล้วปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานรัฐสภา หรือที่ได้รับหน้าที่เป็นประธานในขณะนั้นออกเสียงอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในข้อ ๗๒ วรรคท้ายที่ว่า "การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้" นอกจากนี้ยังมีหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Free Mandate) ที่ได้มีการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภา เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ภายใต้การผูกมัดหรืออาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ[๘] ที่เป็นหลักการในการสนับสนุนข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Free Mandate) เป็นหลักการสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชน มติของพรรคการเมืองที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติ การมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ ต่อสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่ขัดต่อหลักการตามมาตรานี้ ย่อมไม่มีผลบังคับ[๙]

โดยสรุป ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในข้อ ๗๒ วรรคท้าย ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเสียงแทนกัน ดังนั้น การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการกดบัตรลงมติแทนกันจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ผิดตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งการกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Free Mandate) ที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ที่สมาชิกรัฐสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ ซึ่งแม้จะเป็นการมอบหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ กดบัตรลงมติแทนตนในประเด็นที่ตนเองมีความเห็นก็ตามแต่ ตัวอย่างเช่น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านอื่นกดบัตรลงมติในประเด็นที่ตนเห็นชอบ แต่การกดบัตรลงมติแทนกันก็เหมือนเป็นการมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำตาม ซึ่งผู้ที่กระทำแทนนั้นก็ถือได้ว่าเป็นผู้กระทำที่อยู่ภายใต้อาณัติหรือข้อผูกมัดของผู้สั่งการอีกทีหนึ่ง เป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา โดยในทางหลักการดังกล่าวแล้วผู้เขียนมองว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรที่จะมีการกระทำการลงมติด้วยตนเอง และไม่อยู่ภายใต้การมอบหมายของผู้ใด และการกดบัตรลงมติแทนกันก็จะส่งผลกระทบไปถึงภาพลักษณ์วินัย

---

[๘] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๒ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔

[๙] มานิตย์ จุมปา "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐" พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓) หน้า ๒๔๘.

ในการเข้าร่วมประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดการประชุมแล้วยังมีการให้ผู้อื่นลงมติแทนตน ในฐานะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย และเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนชาวไทยจึงเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง และอาจจะเชื่อมโยงไปถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่ผู้กระทำการกดบัตรแทนกันได้รับ เช่น อาจจะมีการจ้างวานให้มีการลงมติแทนกัน เพื่อไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดการประชุมเสียสิทธิในการลงคะแนน เป็นต้น

สำหรับในส่วนของบทลงโทษกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกดบัตรแทนกัน ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้นไม่ได้มีการระบุไว้ว่า หากเกิดกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกดบัตรลงมติแทนกันแล้วนั้นต้องได้รับโทษอย่างใด แต่ทว่าในบทเฉพาะกาลของข้อบังคับการประชุม ข้อที่ ๑๘๒[๑๐] "ให้นำข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับกับสมาชิกและกรรมาธิการโดยอนุโลม จนกว่าจะได้มีการตราและประกาศใช้ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการขึ้นใหม่" ซึ่งในขณะนี้ได้มีการตราข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งตราบังคับใช้แทนข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๒

๓. ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓

ในข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมาตรฐานทางจริยธรรมที่ต้องอยู่บนหลักพื้นฐานที่ว่าสมาชิกและกรรมาธิการจักต้องปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรม และศีลธรรม ทั้งโดยส่วนตัวและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน และสามารถที่จะบังคับใช้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของกรณีการกดบัตรลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากมีกรณีการร้องเรียนหรือเกิดเหตุการณ์กดบัตรแทนกันก็จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหนึ่งชุด เรียกว่า "คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งประกอบไปด้วย ๑) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานกรรมการ ๒) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ๓) สมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ๔) สมาชิกจำนวน ๔ คน จากพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน ๒ คน และพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน ๒ คน ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยอย่างน้อยต้องเป็นหญิง

[๑๐] ดู ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรพ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๘๒.

จำนวน ๒ คน และ ๕) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เกิน ๓ คน ซึ่งได้รับเลือกจากกรรมการตามข้อ ๑) ถึง ข้อ ๔)[๑๑] คณะกรรมการจะเป็นกลไกในการควบคุมให้เป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมฯ โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการพิจารณา สอบสวน วินิจฉัยคำร้องเรียน และลงโทษตามระเบียบแห่งข้อบังคับนี้[๑๒] คณะกรรมการจะมีการพิจารณาและเมื่อคณะกรรมการได้มีการพิจารณาแล้วเห็นว่ามีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ และที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นความผิดตามที่ได้มีการร้องเรียนไว้แล้ว คณะกรรมการจึงมีอำนาจในการพิจารณาลงโทษได้ ซึ่งโทษที่จะลงนั้นถ้าในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงก็ให้ลงโทษโดยการตักเตือน ตำหนิ ให้ขอโทษต่อที่ประชุมตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แต่ถ้าในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่าเป็นความผิดร้ายแรง ให้ลงโทษโดยการเสนอชื่อถอดถอนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายต่อไป[๑๓]

---

[๑๑] ดู ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๓๔ "ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร" ประกอบด้วย บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานกรรมการ

(๒) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งได้รับเลือกจากกรรมการตาม (๑) (๒) (๔) และ (๕)

(๔) สมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน

(๕) สมาชิกจำนวนสี่คน จากพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนสองคน และพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนสองคน ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยอย่างน้อยต้องเป็นหญิงจำนวนสองคน

ในการเลือกกรรมการตาม (๕) ให้เป็นไปตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนด ให้มีคณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

[๑๒] ดู ข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๓๖ "คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้ (๓) พิจารณา สอบสวน วินิจฉัยคำร้องเรียนและลงโทษตามระเบียบแห่งข้อบังคับนี้"

[๑๓] ดู ข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๓๘ "ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ และที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมาธิการผู้ใดฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้อใดให้คณะกรรมการมีอำนาจที่จะพิจารณาลงโทษสมาชิกหรือกรรมาธิการผู้นั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษโดยการตักเตือน ตำหนิ ให้ขอโทษต่อที่ประชุมตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์

ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่าเป็นความผิดร้ายแรง ให้ลงโทษโดยการเสนอชื่อถอดถอนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายต่อไป

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด และให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ"

หากพิจารณาในบทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าตัวกลไกสำคัญในการควบคุมให้การลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามหลักการความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา หรือหลัก FREE MAN DATE ที่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้สมกับฐานะที่ได้เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ภายใต้อาณัติความมอบหมายใด ๆ นั้น ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๓ ในข้อ ๗๒ วรรคท้ายที่ว่า "การออกเสียงจะกระทำแทนกันมิได้" ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนหรือออกเสียงลงคะแนนแทนกันแล้วในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ให้มีการนำข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาบังคับใช้โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง คือ "คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร" แต่ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งขึ้นมานี้มีความสามารถที่จะควบคุมให้การลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักการความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภามากน้อยแค่ไหน

การควบคุมการลงมติให้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภาโดย "คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร"

จากข้อบังคับว่าด้วยว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อมาดูแลและควบคุมให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร" รวมถึงการควบคุมเรื่องการลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวด้วย เมื่อพิจารณาจากการลงโทษตามข้อบังคับแล้วจะเห็นได้ว่าถ้าคณะกรรมการได้มีการพิจารณาสอบสวนแล้วพบว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวมีพยานหลักฐานที่รับฟังได้ แต่หากว่าเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าในความผิดดังกล่าวไม่เป็นความผิดร้ายแรง ก็ให้มีการลงโทษโดยการตักเตือนตำหนิ หรือให้ขอโทษต่อที่ประชุมตามที่กรรมการกำหนด หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดที่ร้ายแรง ก็ให้มีการลงโทษด้วยการเสนอชื่อถอดถอนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป[๑๔]

[๑๔] ดู ข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓, เพิ่งอ้างเชิงอรรถที่แล้ว

ในทัศนะของผู้เขียนมองว่า ข้อบังคับดังกล่าวไม่สามารถที่จะมีการใช้บังคับได้ เนื่องจากในข้อบังคับเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการที่เรียกว่า "คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร" เป็นการให้อำนาจพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงอยู่ที่คณะบุคคล โดยคณะบุคคลต้องประกอบไปด้วย ๑) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ๒) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ๓) สมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ๔) สมาชิกจำนวน ๔ คน จากพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน ๒ คน และพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน ๒ คน ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยอย่างน้อยต้องเป็นหญิงจำนวน ๒ คน และ ๕) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เกิน ๓ คน ซึ่งได้รับเลือกจากกรรมการตามข้อ ๑) ถึง ข้อ ๔)[๑๕] ถึงแม้ว่านับรวมองค์คณะกรรมการแล้วจะมีหลายท่าน และดูว่าอาจจะมีความยุติธรรมในสัดส่วนของคณะกรรมการที่บอกว่า สมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน[๑๖] แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ว่า ต้องมีสมาชิกจำนวน ๔ คน ที่มาจากพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน ๒ คน และพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน ๒ คน ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นการแสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะบัญญัติข้อบังคับไว้สวยหรูสักเพียงใด ก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้บังคับได้ถ้ารัฐสภาตกอยู่ในสภาวการณ์ที่ฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจกุมเสียงส่วนใหญ่ในสภา ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาล จำนวน ๕ พรรค ทำให้มีฐานเสียงในสภาจำนวน ๒๙๙ เสียง โดยถ้ามองในเชิงด้านความมีเสถียรภาพทางรัฐบาลแล้วถือว่า รัฐบาลชุดนี้มีเสถียรภาพทางรัฐบาลมากพอเช่นเดียวกับสมัยที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และฝ่ายค้านไม่สามารถที่จะมีการควบคุมหรือตรวจสอบการบริหารแผ่นดินของรัฐบาลได้มากเท่าที่ควร เนื่องจากมีฐานเสียงไม่พอต่อการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล[๑๗] เมื่อต้องมีสมาชิกจำนวน ๔ คน ที่ได้รับเลือกมาจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

---

[๑๕] ดู ข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓, เพิ่งอ้างเชิงอรรถที่ ๑๒.

[๑๖] ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ผ่านมา วันที่ ๓ ก.ค. ๒๕๕๔ ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาล ๕ พรรค ได้แก่ พรรคเพื่อไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน พรรคพลังชล และพรรคมหาชน และในส่วนของพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นฝ่ายค้าน ๕ พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย พรรครักประเทศไทย พรรครักษ์สันติ และพรรคมาตุภูมิ

[๑๗] ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่า ๒/๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๘๕ วรรคแรก) ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่า ๑/๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๕๘ วรรคแรก)

ก็ทำให้สัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากฝ่ายรัฐบาลนั้นมีสัดส่วนที่มากกว่าคณะกรรมการที่มาจากฝ่ายค้าน ดังนี้ เมื่อคณะกรรมการมีการพิจารณาในประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้กระทำความผิด ก็ไม่แปลกถ้าหากข้อพิจารณาของคณะกรรมการจะออกมาว่าไม่เป็นความผิด หรือข้อเท็จจริงในพยานหลักฐานรับฟังไม่ขึ้น

นอกจากนี้ในเรื่องของการลงโทษนั้น ผู้เขียนมองว่ามีความไม่เหมาะสมสำหรับความผิดที่ได้มีการกระทำ เนื่องจากการลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา หรือ Free Man Date ที่รัฐธรรมนูญได้มีการรับรองไว้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่ลงโทษโดยการให้ถูกตักเตือน ตำหนิ กล่าวขอโทษในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือการประณามให้เป็นที่ประจักษ์ ก็น่าจะเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะมีการลงโทษที่หนักสุด คือ การเสนอชื่อถอดถอนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ดังที่กล่าวมาแต่ต้นว่าถ้าหากในข้อเท็จจริงเมื่อคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาสอบสวน มองว่าพยานหลักฐานรับฟังไม่ขึ้น หรือไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วบทลงโทษดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะมีการใช้บังคับได้อีกต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับการแก้ปัญหาในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมายในส่วนของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการเพิ่มบทลงโทษในส่วนของการกระทำลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้โดยตรงในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากว่าในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีข้อที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติออกเสียงแทนกัน แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องการลงโทษไว้ แต่ให้นำข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งเป็นข้อบกพร่องเป็นช่องว่างของข้อบังคับการประชุมทำให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นการฝ่าฝืนในข้อบังคับ และการไม่ให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าวจึงเกิดเป็นการปฏิบัติที่ละเลยซึ่งต่อไปในอนาคตอาจจะเป็นการปฏิบัติที่กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ในส่วนของคณะ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่า ๑/๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๘๖ วรรคแรก) ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่า ๑/๖ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๕๙ วรรคแรก) จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการปรับสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ลดลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ง่ายขึ้น

กรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงดังที่ผู้เขียนได้อธิบายมาแล้วถึงองค์คณะของคณะกรรมการที่มีความไม่เหมาะสม และผู้เขียนมีความคิดเห็นเช่นเดียวกันกับ ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้จัดทำเว็บไซต์ "www.tpd.in.th" ที่ได้เคยให้สัมภาษณ์กับศูนย์ข่าวอิศรา ซึ่งท่านไม่เห็นด้วยกับการใช้กลไกในการตรวจสอบโดยคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นการตรวจสอบกันเองของนักการเมือง ที่สำคัญคือกลไกการตรวจสอบต้องมาจากภาคประชาชน[๑๔] ดังนั้นในทัศนะของผู้เขียนแล้วคณะกรรมการที่จะมาทำหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าว ควรที่จะไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกระทำดังกล่าว และคณะกรรมการควรมีความเป็นกลางทั้งสองฝ่ายทั้งฝ่ายที่กล่าวหา และฝ่ายที่ถูกกล่าวหา ซึ่งในคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรนั้นมาจากการเลือกของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันซึ่งอาจจะมีส่วนได้ส่วนเสียในการกระทำดังกล่าว และภาคประชาชนควรมีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น

ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่ควรจะหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องประเด็นดังกล่าว ถึงแม้ว่าบางท่านอาจจะมองว่ามันเป็นประเด็นที่เล็กน้อยหรือไม่ค่อยมีการให้ความสำคัญ หรือมองว่าก็มีการปฏิบัติตามกันมาในหลายๆ รัฐบาล ซึ่งผู้เขียนมองว่าเป็นความคิดที่ผิดพลาดอย่างมาก เนื่องจากในการลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย เป็นผู้ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนปวงชนชาวไทยผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง แต่กลับปฏิบัติตนหรือใช้อำนาจที่ตนมีนั้นในทางที่ไม่ถูกต้องตามหลักโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Free Man Date) ที่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญไทยเท่ากับว่าการกระทำดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน นอกจากนี้อาจจะขยายวงกว้างต่อไปในประเด็นอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ และเป็นที่ตั้งข้อสังเกตกันอยู่ในขณะนี้ว่า ถ้าหากว่ากระบวนการในการพิจารณาไม่ชอบ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่า ๑/๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๘๖ วรรคแรก) ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่า ๑/๖ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๕๙ วรรคแรก) จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการปรับสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ลดลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ง่ายขึ้น

[๑๔] ตัดทอนมาจากบทความ "ตรวจสอบสภาฯ ฉาว "กดบัตรแทนกันต้องลงโทษ" เขียนโดย มัณฑนา แจ่มศรี วันจันทร์ที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐ น. สำนักข่าวอิศรา ข้อมูลเข้าถึงออนไลน์ http://www.isranews.org/2011-12-30-08-14-30/item/15453-2012-04-30-06-33-54.html

แล้ว แล้วผลสุดท้ายรัฐธรรมนูญที่ออกมาจากสภาผู้แทนราษฎรจะมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งก็ต้องมีการพิจารณาตามกฎหมายต่อไป แต่ในประเด็นนี้ผู้เขียนพยายามนำเสนอให้เห็นถึงแนวปฏิบัติพื้นฐานซึ่งถ้าไม่ให้ความสำคัญแล้วก็อาจจะเกิดการปฏิบัติที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันในองค์กรหรือในสภาผู้แทนราษฎร แต่ประเด็นดังกล่าวถึงแม้จะเป็นประเด็นพื้นฐานแต่ก็เป็นประเด็นที่มีการรองรับด้วยหลักการต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจริง ๆ แล้วถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญมากกว่าประเด็นอื่น ๆ ด้วยซ้ำไป ผู้เขียนได้นำเสนอบทความนี้โดยไม่ได้มีเจตนาที่จะกระทบต่อกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการนำเสนอประเด็นในเชิงวิชาการทางกฎหมาย ที่พยายามจะนำเสนอให้เห็นถึงปัญหาที่มีมาตั้งแต่อดีต และมีการปฏิบัติจนอาจกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังไม่มีบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดออกมาแก้ไขในปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง แต่กลับเป็นการละเลยหรือเพิกเฉยต่อสิ่งที่เกิดขึ้น ในการนำเสนอบทความนี้ที่ผู้เขียนได้มีการอธิบายมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนขอเปรียบเสมือนว่าเป็นการขว้างก้อนหินลงไปในสระน้ำ ซึ่งก่อนขว้างก้อนหินน้ำยังคงนิ่งอยู่ แต่เมื่อขว้างไปแล้วจะเกิดเป็นคลื่นน้ำที่กระจายไปโดยรอบ ถ้าเปรียบเทียบความหมายย่อมหมายถึงการนำเสนอของผู้เขียนนี้อาจจะทำให้ผู้อื่นหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในประเด็นปัญหาดังกล่าว และมีการพยายามหาทางออกหรือแก้ไขประเด็นปัญหานี้ต่อไป



บรรณานุกรม

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓

คณิน บุญสุวรรณ "ภาษาสภา" พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพ : เอมี่เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด, ๒๕๔๕)

บทความทางวิชาการหัวข้อเรื่อง "ถามหาจรรยาบรรณของประธานฯและสมาชิกรัฐสภา" เรียบเรียงโดย เขียน ธีระวิทย์ ศาสตราจารย์ กิตติคุณ สาขารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต)

มนตรี รูปสุวรรณ "กฎหมายรัฐสภา" พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๙)

มานิตย์ จุมปา "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐" พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

วิชญ์ชัย ธรรมประดิษฐ์ "สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง ๒. สภาผู้แทนราษฎร" พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพ : องค์กรการค้าของคุรุสภา, ๒๕๔๕)

แหล่งสารสนเทศอื่น ๆ

บทความ "ตรวจสอบสภาฯ ฉาว "กดบัตรแทนกันต้องลงโทษ" เขียนโดย มัณฑนา แจ่มศรี วันจันทร์ที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐ น. สำนักข่าวอิศรา ข้อมูลเข้าถึงออนไลน์ http://www.isranews.org/2011-12-30-08-14-30/item/15453-2012-04-30-06-33-54.html